



**Stratégie régionale pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement
des actes et de statistiques d'état civil**

Résumé d'orientation

1. Le contexte politique relatif à l'enregistrement des actes et statistiques d'état civil se caractérise actuellement par un sentiment d'urgence et une accélération aux niveaux national, régional et mondial. Cette dynamique repose sur la reconnaissance par la communauté internationale concernée par les questions de développement et des droits de l'homme de l'importance de l'identité juridique d'une personne, sur la nécessité de suivre les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de mieux comprendre les transitions épidémiologiques émergentes, et enfin sur la nécessité accrue d'une identité juridique pour la sécurité mondiale et nationale. La propagation d'Internet et des technologies mobiles offrent des perspectives pour la conception de moyens d'enregistrement et de suivi des faits d'état civil, qui soient mieux intégrés, plus efficaces, rentables et pratiques. Les progrès réalisés dans le domaine de la biométrie ainsi que la possibilité de créer des identifiants uniques pour l'ensemble de la population pourraient permettre de nouveaux gains d'efficacité en matière de systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil.

2. Les défis de la Région en matière de systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil peuvent être résumés de la manière suivante : une méconnaissance de l'importance de l'enregistrement des actes et des statistiques d'état civil et de ce fait, un manque de soutien politique de haut niveau ; les insuffisances du cadre juridique régissant les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ; la faiblesse de l'infrastructure et des capacités en matière d'enregistrement ainsi que le manque de ressources pour les soutenir ; une gouvernance, une coordination et une organisation inadaptées liées à la pluralité des parties prenantes impliquées dans les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ; la qualité insuffisante du processus d'enregistrement et des données juridiques et statistiques qui en sont issues ; et enfin le caractère incomplet et la mauvaise qualité des certificats de décès.

3. L'objectif de la stratégie régionale pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil est de contribuer à l'amélioration de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, à l'efficacité de l'allocation des ressources et la bonne gouvernance, ainsi qu'à l'accomplissement progressif des droits fondamentaux de tous les individus. L'enregistrement des actes d'état civil amélioré, de la disponibilité et de l'utilisation croissante de statistiques d'état civil fiables constitueraient un moyen d'y parvenir. La stratégie vise ainsi à orienter et soutenir l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil dans la Région entre 2014 et 2019. Elle s'articule autour de sept domaines stratégiques et comprend un ensemble d'interventions sur lesquelles les États Membres peuvent s'appuyer, en fonction de l'état d'avancement de leurs systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, du contexte national, des ressources et des capacités. Un plan stratégique définit les actions à mener au plan national ainsi que les activités d'appui au niveau régional. La stratégie comprend également un cadre de suivi et d'évaluation, avec notamment des indicateurs nationaux et régionaux.

Introduction

4. L'enregistrement des faits d'état civil se définit comme l'inscription obligatoire, continue et permanente des événements d'état civil (*I*). À travers l'enregistrement officiel des naissances, des décès, des mariages, des divorces et des adoptions, les individus disposent de justificatifs prouvant les faits dont ils ont besoin pour garantir la reconnaissance de leur identité juridique, leurs relations familiales, leur nationalité ainsi que les droits qui en découlent. De plus, le système génère des données administratives, sociales et sanitaires qui peuvent être classées afin de produire des statistiques d'état civil qui répondront aux besoins de l'ensemble des secteurs de développement, y compris celui de la santé.

5. Le contexte politique relatif à l'enregistrement des actes et aux statistiques d'état civil se caractérise actuellement par un sentiment d'urgence et une accélération aux niveaux national, régional et mondial. La reconnaissance par la communauté internationale concernée par les questions de développement et de droits de l'homme de l'importance de l'identité juridique d'une personne a contribué à donner une importance plus importante à l'enregistrement des naissances. La nécessité de suivre les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de mieux comprendre les transitions épidémiologiques émergentes ont entraîné un intérêt grandissant accordé à l'importance de l'enregistrement de l'ensemble des décès par âge, sexe et cause de décès. La nécessité accrue d'une identité juridique pour la sécurité mondiale et nationale crée également une demande en faveur de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil complets et efficaces. La propagation d'Internet et des technologies mobiles offrent des opportunités extraordinaires en ce qui concerne la conception de moyens d'enregistrement et de suivi des faits d'état civil qui soient mieux intégrés, plus efficaces, rentables et pratiques. Les progrès réalisés dans le domaine de la biométrie ainsi que la possibilité de créer des identifiants uniques pour des populations entières pourraient permettre de nouveaux gains d'efficacité en matière de systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil.

6. Du fait de ces nouveaux développements, un nombre croissant et diversifié d'institutions internationales des Nations Unies ont reconnu l'importance de l'enregistrement des actes et des statistiques d'état civil, dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, les *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) des États-Unis d'Amérique, Interpol et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Situation dans la Région

7. L'évaluation des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil des pays de la Région de la Méditerranée orientale, coordonnée par l'OMS en 2012, a montré les aspects suivants :

- Seuls six pays (26 %), représentant 5 % de la population de la Région, disposent de systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil qui fonctionnent bien.
- Huit pays, représentant 42 % de la population de la Région, ont des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil que l'on peut qualifier d'opérationnels mais dont la performance est insuffisante, particulièrement en ce qui concerne la qualité de l'enregistrement des décès et des statistiques de mortalité.

- Le reste de la population de la Région (316 millions de personnes, soit 53 % de la population totale de la Région) vivent dans les huit pays restants dont les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil sont considérés comme dysfonctionnels et peu développés.
- Chaque année, plus de six millions de naissances, constituant environ 40 % du nombre total de naissances par an dans la Région ne sont pas légalement reconnues ou saisies dans les systèmes d'enregistrement.
- Au moins trois millions de décès survenant par an, soit les deux tiers du nombre total de décès dans la Région, ne sont pas enregistrés. Sur l'ensemble des décès enregistrés, on estime que 56 % étaient médicalement certifiés et codifiés conformément à la Classification internationale des maladies (CIM). Néanmoins, l'évaluation de la qualité du codage dans plusieurs pays a montré qu'une grande proportion des décès était mal codée, avec des causes de décès inadéquates ou mal définies.

8. Les défis de la Région en matière de systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil peuvent être résumés de la manière suivante : a) une méconnaissance de l'importance de l'enregistrement des actes et des statistiques d'état civil et de ce fait, un manque de soutien politique de haut niveau ; b) les insuffisances du cadre juridique régissant les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ; c) la faiblesse de l'infrastructure et des capacités en matière d'enregistrement ainsi que le manque de ressources pour les soutenir ; d) une gouvernance, une coordination et une organisation inadéquates liées à la pluralité des parties prenantes impliquées dans les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ; e) la qualité insuffisante du processus d'enregistrement et des données juridiques et statistiques qui en sont issues ; f) et enfin le caractère incomplet et la mauvaise qualité des certificats de décès.

Objectif et portée de la stratégie régionale

9. Suite à l'examen des conclusions formulées à l'issue de réunions régionales en 2013 par les parties prenantes impliquées dans l'enregistrement des actes et les statistiques d'état civil au niveau des États Membres et des représentants des partenaires de développement, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de mettre au point une stratégie régionale afin d'orienter les pays et les aider à améliorer leurs systèmes d'enregistrement d'actes et de statistiques d'état civil. En septembre 2013, les partenaires régionaux ont examiné et approuvé le projet de stratégie. L'objectif de la stratégie régionale pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil est de contribuer à l'amélioration de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, à l'efficacité de l'allocation des ressources et de la bonne gouvernance, ainsi qu'à l'accomplissement progressif des droits fondamentaux de tous les individus. L'enregistrement des actes d'état civil amélioré, la disponibilité et l'utilisation croissante de statistiques d'état civil fiables constitueraient un moyen d'y parvenir. En appui à cet objectif, la stratégie régionale vise à :

- mobiliser un engagement et un soutien politiques de haut niveau en vue de l'amélioration de l'enregistrement des actes et des statistiques d'état civil aux niveaux régional et national, et fournir des orientations pouvant servir de base aux décisions politiques qui seront prises à cet égard ;
- fournir un cadre afin de guider et d'appuyer l'élaboration de plans d'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, et identifier des mesures potentielles à prendre ; les pays choisiront ensuite, parmi ces mesures, celles qui sont les plus pertinentes et adaptées à leur situation ;

- fournir aux partenaires du développement, aux organisations régionales et aux donateurs impliqués dans la formulation de la stratégie régionale, un cadre autour duquel ils pourront harmoniser leurs contributions respectives en appui aux systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil dans la Région ; et
- permettre le suivi et l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre du renforcement des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, de manière à pouvoir effectuer des comparaisons entre différentes périodes et différents pays.

10. La stratégie vise ainsi à orienter et soutenir l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil dans la Région entre 2014 et 2019. Elle est conçue autour de sept domaines stratégiques et comprend un ensemble d'interventions sur lesquelles les États Membres peuvent s'appuyer, en fonction de l'état d'avancement de leurs systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, du contexte national, des ressources et des capacités. Un plan stratégique définit les actions à mener au plan national ainsi que les activités d'appui au niveau régional. La stratégie comprend également un cadre de suivi et d'évaluation, avec notamment des indicateurs nationaux et régionaux.¹ Les domaines stratégiques sont les suivants :

- garantir un cadre juridique et réglementaire rigoureux pour les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ;
- renforcer l'infrastructure, les ressources et les capacités pour l'enregistrement ;
- supprimer les barrières à tous les niveaux de l'enregistrement et de la délivrance d'actes légaux pertinents ;
- améliorer la certification des décès et les pratiques en matière de codage ;
- améliorer la production, l'utilisation et la diffusion des statistiques d'état civil ;
- améliorer la coordination intersectorielle ainsi que l'harmonisation entre les parties prenantes impliquées dans l'enregistrement des actes d'état civil et les statistiques d'état civil ;
- maintenir et renforcer les partenariats régionaux et mondiaux existants, en appui aux stratégies nationales.

Mesures clés au niveau des pays

11. Les expériences des pays qui se sont lancés avec succès dans des actions visant à améliorer les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil démontrent que même si les situations et les points de départ varient pour chaque pays, il existe des mesures communes à prendre et elles peuvent être mises en œuvre en parallèle ou de manière itérative. La stratégie fournira des orientations aux pays par le biais de la mise en œuvre de plusieurs mesures clés. Ces mesures sont les suivantes :

- mener une évaluation, fondée sur les normes, de la situation du moment, des capacités et des ressources ;
- se servir des résultats de l'évaluation pour susciter un engagement politique de haut niveau et un soutien intersectoriel en vue de l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil ;

¹ Pour plus d'informations, veuillez consulter la stratégie complète (en anglais uniquement).

- renforcer le mécanisme national existant de coordination et de surveillance – ou instaurer un tel mécanisme s'il n'en existe pas – afin de garantir une collaboration productive entre les divers départements des gouvernements, favoriser la participation des entités non gouvernementales, y compris les représentants de la société civile, et suivre les progrès ;
- formuler un plan d'action national multisectoriel qui aborde les divers défis à relever et qui comprend également des résultats réalisables et mesurables dans le cadre des résultats attendus du plan stratégique régional ;
- mobiliser les ressources nécessaires, notamment les ressources humaines, techniques et financières ;
- mettre en œuvre le plan d'action national multisectoriel, documenter les enseignements tirés des expériences, suivre et évaluer les progrès.

12. Un soutien politique large et de haut niveau est nécessaire pour la mise en œuvre réussie des plans d'action nationaux multisectoriels, en particulier concernant l'allocation des ressources et la révision de la législation. Les moyens ainsi que les délais de mise en œuvre des plans d'action nationaux multisectoriels varieront entre les pays, en fonction de la situation du moment de leurs systèmes d'enregistrement d'actes et de statistiques d'état civil ; de caractéristiques institutionnelles, juridiques et administratives ; et enfin des capacités et du stade de développement.

13. La mise en place d'un mécanisme national impliquant plusieurs parties prenantes afin de coordonner l'évaluation, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national multisectoriel est d'une importance capitale pour que le plan s'inscrive dans la durée et que des améliorations mesurables soient réalisées. Le mécanisme de coordination devrait pouvoir impliquer ou permettre le contact direct avec les parties prenantes concernées. Les institutions principales au niveau national comprennent celles qui sont chargées de l'enregistrement, tels que les bureaux d'enregistrement des faits d'état civil, le gouvernement local et les ministères de la Justice ou de l'Intérieur ; les institutions chargées de la production et de la diffusion des statistiques d'état civil ; et le secteur de la santé qui joue un rôle particulièrement important en matière de notification des faits d'état civil et de détermination exacte des causes de décès. Parmi les autres parties prenantes importantes et partenaires potentiels figurent les ministères de l'Éducation, du Travail, de l'Intérieur, de l'Information ou des Affaires étrangères ; les institutions universitaires et les chercheurs ; les autorités religieuses ; le secteur privé ainsi que les secteurs des affaires et des assurances ; les donateurs et partenaires de développement ; la société civile et les organisations non gouvernementales, ainsi que les représentants des communautés. Chaque pays déterminera la nature précise ainsi que la composition de l'organe de coordination, en utilisant, dans la mesure du possible, les mécanismes de coordination existants.

Action au niveau régional

14. L'OMS a décidé d'ouvrir la voie aux travaux en vue de l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, dans le cadre de ses efforts axés sur des priorités spécifiques identifiées pour son activité dans la Région au cours des prochaines années. La priorité la plus importante est le renforcement des systèmes de santé et le développement des capacités en matière d'information. La faiblesse des systèmes d'enregistrement d'actes et de statistiques d'état civil dans la Région a des conséquences négatives sur le type et la qualité des informations disponibles pour soutenir les activités de développement sanitaire dans la Région.

15. L'action au niveau régional pour la mise en œuvre de cette stratégie sera lancée par l'adoption de la stratégie par le Comité régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale. D'autres activités régionales seront organisées afin que l'OMS et les partenaires mobilisent des ressources, notamment techniques, pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie dans les pays. La coordination entre les États Membres ainsi que les échanges de données d'expérience et de bonnes pratiques seront également facilités au niveau régional.

16. L'OMS et les institutions participantes prévoient de maintenir et de renforcer l'approche de partenariat et également d'élargir cette approche afin de soutenir les pays. Le Bureau régional prend actuellement des dispositions pour renforcer ses propres capacités et mettre en place un réseau d'experts régionaux afin de répondre aux besoins des États Membres en matière d'appui technique. On peut résumer les rôles de l'OMS et de ses partenaires en appui à cette stratégie aux trois fonctions suivantes : a) plaider pour mobiliser l'appui politique, technique et matériel ; b) coordination pour harmoniser les contributions et le soutien des différents partenaires de développement et institutions internationales (chacun en fonction de son mandat) aux niveaux régional et national ; et c) appui technique et renforcement des capacités conformément aux priorités nationales.

Options possibles pour la gouvernance et la coordination

17. L'OMS est pleinement consciente du caractère multipartite et pluraliste des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil, ainsi que de la nécessité de faire participer toutes les parties intéressées aux efforts visant à améliorer ces systèmes. Le Bureau régional a ainsi prévu dès le départ d'impliquer dans cette initiative régionale les institutions et partenaires concernés au niveau régional, notamment : la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), l'UNFPA, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'UNICEF, le HCR, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), les CDC, la Ligue des États arabes, la Banque africaine de développement, ainsi que le Siège et les bureaux régionaux de l'OMS.

18. Afin de fournir des orientations stratégiques générales et d'assurer la supervision de la mise en œuvre du plan stratégique régional, on pourrait envisager la création d'un groupe de coordination régional qui fonctionnerait dans le cadre défini par le plan stratégique régional, conformément aux mandats des gouvernements et des partenaires de développement nationaux et internationaux impliqués. Ce groupe serait composé d'entités nationales de réalisation, de partenaires de développement, d'institutions de formation et de recherche et d'organisations non gouvernementales. Il permettrait de favoriser la coordination de la mise en œuvre du plan stratégique régional et sa mise en cohérence avec d'autres activités pertinentes de renforcement des capacités, en vue de créer une synergie, de garantir la complémentarité des activités et d'obtenir un plus grand impact. Un autre mécanisme utile serait la création d'un centre documentaire régional qui favoriserait et faciliterait les échanges de compétences, de ressources et d'autres informations relatives à l'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil. Un tel organe pourrait rendre compte des réalisations, rassembler les enseignements tirés et favoriser la coopération Sud-Sud et entre pairs afin d'améliorer ces systèmes. Le centre documentaire régional pourrait gérer un forum d'informations en ligne, organiser des séminaires d'échange de savoirs et faciliter les visites d'échanges. Il pourrait également créer un annuaire des parties prenantes, tels que les partenaires de développement et les experts, et une base de ressources comprenant des matériels de formation et des documents de sensibilisation, des kits de ressources informatisés, et des outils d'évaluation et

d'analyse. De plus, il pourrait gérer une base de données comprenant des évaluations déjà effectuées des systèmes d'enregistrement et de statistiques d'état civil ainsi que des plans d'action nationaux. Et enfin, un des partenaires de développement régionaux engagés dans le plan stratégique national pourrait accueillir ce centre de documentation.

Conclusions et orientations futures

19. L'enregistrement officiel des événements importants d'état civil de la vie est essentiel pour la protection des droits des individus ; il s'agit d'une composante de base de la bonne gouvernance et d'une administration rigoureuse, et il est crucial pour la production de statistiques fiables sur les caractéristiques démographiques et sanitaires de la population. L'amélioration des systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil est ainsi un impératif de développement et sera au cœur de la réalisation du programme de santé et de développement après 2015, notamment la couverture sanitaire universelle. La stratégie régionale pour la Région de la Méditerranée orientale vise à stimuler et soutenir les pays dans le cadre des mesures nécessaires à prendre pour renforcer les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil.

20. La stratégie régionale lance une action collective dans l'ensemble de la Région afin d'améliorer les systèmes d'enregistrement des actes et de statistiques d'état civil par des moyens efficaces et fondés sur des données probantes. La stratégie propose une approche systématique pour faire face à la fragmentation généralisée, à la faiblesse des infrastructures et à la mauvaise qualité des résultats des systèmes actuels dans la Région. Le partenariat entre parties prenantes et partenaires de développement est une condition préalable essentielle à la réussite de la mise en œuvre de cette stratégie aux niveaux national et régional.

21. Les ministères de la Santé de la Région devront diriger le processus et assumer un rôle d'intermédiaire et d'interlocuteur, en partenariat avec d'autres parties prenantes, au sein de leur gouvernement respectif. Il est indispensable qu'une approche collaborative faisant intervenir diverses institutions soit adoptée, en mettant l'accent sur les rôles des différentes parties prenantes ainsi que les responsabilités particulières du secteur de santé publique en ce qui concerne la notification des événements d'état civil, la certification des causes de décès et la production de statistiques d'état civil. Globalement, le projet de stratégie fournit un cadre d'action pour la période 2014-2019, en présentant les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes concernées aux niveaux national et régional, y compris les pays et l'OMS.

Références

1. Département des affaires économiques et sociales, Division de la statistique. *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil (Deuxième révision)*. Nations Unies, New York, 2003. Document disponible à l'adresse suivante : http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_19rev2f.pdf